

APLICACION DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO HISTORICO DE NAVARRA Y EN EL REGIMEN ACTUAL

LUIS OROZ ZABALETA

I

Al dirigirme por primera vez a la «Sociedad de Estudios Vascos» a la que me honro en pertenecer, sean mis primeras palabras de saludo fraternal y efusivo para cuantos particulares y Corporaciones forman parte de la misma, extensivo a todos los señores Asambleístas.

Debemos estar firmemente persuadidos de que el momento presente es de suma trascendencia para el porvenir del país vasco; tan importante, que de la generación actual puede quizá depender que nuestro pueblo se perpetúe en la historia o que desaparezcan para siempre todas las señales de su existencia.

El pueblo vasco no se resigna a perecer, sino que, por el contrario, siente, con fervor, la necesidad de vivir su vida propia y para conseguirlo ha solicitado ya con voz unánime de los Poderes públicos, por medio de sus representantes, la reintegración de sus antiguas instituciones forales, que le concedían el derecho de gobernarse y de regirse por sus propias leyes.

Es indudable que estas demandas, más tarde o más temprano, han de verse satisfechas, puesto que los poderes del Estado no podrán sustraerse a las corrientes generales de la política española que se pronuncian en un sentido francamente descentralizador, como derivadas a su vez de otras más generales que informan los principios modernos del derecho público que tienden a reconocer a los distintos pueblos el ejercicio de su propia personalidad.

Pero el pueblo vasco necesita para cuando llegue aquel día realizar una labor intensa y profunda para desenterrar de las ruinas del pasado los cimientos de nuestras viejas instituciones y edificar sobre ellas como base imperecedera, la obra de restauración apetecida.

Ya esta labor tenemos el deber ineludible de contribuir todos sin medir el valor de nuestro esfuerzo.

Por eso, señores, he creído que no podía desatender la invitación que, haciéndome objeto de un honor inmerecido, tuvo a bien dirigirme el Comité organizador de esta Asamblea, y me presento en esta tribuna, no con la preten-

sión de enseñaros nada nuevo, sino para haceros algunas observaciones sobre las necesidades del país, que por circunstancias especiales, he podido apreciarlas mejor que muchos de vosotros.

Espero que me dispensareis vuestra atención y me oireis con benevolencia.

II

Entre los varios aspectos de la vida pública, uno de los más interesantes es el que se refiere al Municipio.

El Municipio es una ampliación de la familia y tan necesario como esta para la vida del hombre: Como acertadamente lo define Arhens, «es la segunda Sociedad fundamental en la que se realizan todos los fines humanos, no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos extenso, con un fin político, sino una Sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el hombre, se desarrollan».

La acción del Municipio es, pues, tan extensa que abarca la vida del hombre en todas sus manifestaciones. La educación científica, moral y religiosa del individuo, el cuidado de su salud, la seguridad personal y de la propiedad, hasta sus diversiones y recreo, son funciones que conciernen al Municipio. La actuación del Municipio trasciende inmediatamente a la Sociedad, de modo que todo lo que sea fortalecer la vida municipal, robustecerla o transformarla, es robustecer y transformar la vida del pueblo. De aquí se deduce la importancia que para el porvenir del país, tienen estos trabajos encaminados a la restauración del Municipio vasco con arreglo a su peculiar ideología y a las necesidades que reclaman su constitución especial.

Muchos son los problemas que se presentan en la reconstitución del Municipio vasco y entre ellos figura como uno de los más importantes el relativo a la autonomía.

Autonomía es voz de etimología griega que significa ley de sí mismo y aplicada al orden político, es el derecho que goza un Estado, una Región o un Municipio, para gobernarse por sus propias leyes.

Según esto, Autonomía significa lo mismo que independencia o soberanía y en su verdadera acepción no es en realidad aplicable a los Municipios que, por formar parte de una organización superior, como es la del Estado, no pueden alcanzar una plena independencia.

Unicamente las ciudades Estados de la antigua Roma y de Grecia gozaron de completa autonomía porque eran ciudades soberanas que tenían bajo su dominio a otras a quienes concedían mayor o menor grado de libertad.

Ni los Consejos castellanos de la edad media cuando gozaron de mayor esplendor, ni los Municipios vascos, al regirse por sus fueros privativos que les otorgaban una independencia casi absoluta en todos los órdenes de la vida,

gozaron de verdadera autonomía, porque ni las leyes que los regían habían sido dictadas por ellos mismos, ni su libertad era tan completa, que les desligara en absoluto de la subordinación y dependencia de los Poderes Superiores del Estado.

Al hablar de autonomía municipal en el concepto usual y corriente de esta expresión, queremos indicar el reconocimiento de la personalidad jurídica de los Municipios y como consecuencia la facultad de regir su vida en todo lo concerniente al cumplimiento de los fines que por su naturaleza le corresponden, sin estar limitado su poder por ingerencias extrañas.

La aspiración autonómica de los Municipios es consecuencia del progreso y de la civilización, del propio modo que el individuo al adquirir el pleno desarrollo de sus facultades físicas e intelectuales cuando llega a la mayor edad, reclama para sí la facultad de regir sus propios actos, librándose de la tutela de sus mayores. Así, a medida del crecimiento de las grandes ciudades, han ido alcanzando mayor grado de independencia. No solamente en Inglaterra donde el selfgovernment o gobierno municipal propio, es tradicional, sino en los Estados Unidos y aun en las ciudades alemanas, el derecho a regirse y gobernarse por su propias leyes, se ha impuesto de manera indiscutible.

En el propio sentido afirma don Adolfo Posada, en su obra «El régimen municipal de la Ciudad moderna» que en el proceso de reconstitución del régimen local de los Estados contemporáneos, las ciudades representan una tendencia intensa y eficaz en pro del establecimiento de un selfgovernment local, armonizado de la manera más íntima, con la afirmación efectiva de la unidad política y nacional del Estado.

Es ya opinión general de los tratadistas de derecho administrativo que las Ciudades y en general los Municipios, deben, ser autónomos, en el grado más alto compatible con la soberanía del Estado, en las materias puramente locales. La dificultad aparece cuando se trata de señalar cuáles son los aumentos locales de un ciudad y de un Municipio.

De un modo general, dice Wilcox, el home rule aplicado a las ciudades, es un término en rigor vago. Es preciso que cristalice en un programa. Puede comprender tres distintos derechos. Uno el de la municipalidad a elegir entre sus propios ciudadanos, los funcionarios que hayan de administrar la ley en la localidad. El segundo consiste en la facultad de ésta, para determinar su propia forma de organización para los fines de gobierno. Y el tercero entraña la facultad de la localidad para determinar el fin, o esfera del gobierno local. Esto último, añade, de vital importancia, supone el derecho de ampliar o restringir las funciones municipales, según el juicio político de la localidad.

Expuestas las ideas generales que preceden sobre el concepto de la autonomía, que han de ser tratadas con mayor amplitud y competencia en la última de las Conferencias de esta Asamblea, vamos a tratar del asunto propio de nuestra Lección, estudiando el grado de autonomía en que se ha desenvuelto la administración de los Municipios navarros en la historia y el estado actual del asunto. Para ello bosquejaremos en líneas generales las instituciones his-

tóricas del régimen municipal navarro y sus principales evoluciones, haciendo mención especial de las referentes al tema que nos proponemos desarrollar.

La magistral conferencia leída ayer por mi esclarecido compatriota y sabio maestro don Arturo Campión sobre el Municipio vasco, admirable como todas las suyas, me releva del trabajo de relatar las vicisitudes históricas de los Municipios navarros. Basta a mi propósito señalar los puntos culminantes de nuestra legislación municipal que son: 1.º La vigente de los Fueros municipales. 2.º La promulgación de las Ordenanzas para el gobierno de los pueblos aprobadas el año 1547. 3.º Las Leyes dadas por las Cortes del año 1828 y 29, y 4.º La ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

No queremos detenernos a estudiar el primero de dichos períodos porque siendo tantos y tan variados los fueros municipales que regían en Navarra durante toda la edad media, es imposible hacer de ellos un estudio general. Sólo diremos que los Fueros municipales concedían a los municipios la autonomía más amplia que se puede concebir, extensiva no tan sólo a la esfera del gobierno municipal, sino también a la vida privada, pues en ellos se daban privilegios especiales en materia de derecho civil y penal con otras importantes exenciones de orden político y tributario.

Las Ordenanzas de 1547 dieron las primeras disposiciones generales para el gobierno y administración de los pueblos, durando su vigencia hasta que fueron derogadas por las Cortes de 1828 y 29.

Nada nos dicen estas Ordenanzas respecto de la organización municipal. Todas sus disposiciones se refieren a la forma de valerse los Alcaldes, Jurados, Regidores y otros oficiales de los pueblos para la administración de sus bienes, mas no dan reglas sobre la forma de su nombramiento. En cambio, se dictaron por las Cortes una porción de leyes referentes a la forma de practicar las insaculaciones de los pueblos. Por lo que de dichas leyes viene a deducirse, la designación de los Ayuntamientos o Regimientos se verificaba de muy distintas maneras en cada pueblo: Utilizaban unos la elección directa; en otros casos los concejales salientes designaban a los entrantes; a veces se sorteaban los vecinos electores; y por regla general, se efectuaba la elección, sobre todo en los últimos tiempos de nuestras Cortes, mediante el procedimiento llamado de insaculación, que consistía en introducir en bolsas diferentes, unas de Alcaldes y otras de Regidores, los nombres de las personas que se consideraban más aptas para el gobierno y dirección de los pueblos, designando después, mediante sorteo, los individuos que anualmente habían de ejercer los cargos.

Ello no obstante, aparece constantemente reconocido el derecho de los pueblos para designar a sus representantes con sujeción a sus costumbres y privilegios particulares, (Ley 1.ª tit. 13, lib. 1.º Nov. Recop; ley 27 de las Cortes de 1794 al 97; y 27 de las de 1828 y 29).

De aquí se infiere como afirma don José Yanguas y Miranda en el prólogo de su «Manual de Administración», que Navarra ha experimentado todos los sistemas de organización municipal conocidos en España, excepción hecha

del nombramiento de Regidores perpétuos por juro de heredad que fue el más pernicioso para los municipios.

En un principio, cuando los negocios municipales tenían escasa importancia, se regían los pueblos por el sistema de Concejo abierto en el que tenían participación todos los vecinos. Al establecerse los Regimientos o Ayuntamientos continuó el Concejo interviniendo en los asuntos más importantes, en los casos requeridos por las Ordenanzas particulares o por la costumbre.

Pero en vista de los frecuentes disturbios y alborotos que se ocasionaban en tales reuniones, con perjuicio de los intereses públicos, las Cortes de 1794 al 97 (ley 27) establecieron como norma general que dichos organismos fueran sustituidos por las Juntas de Veintena, compuestas de veintiun vecinos cuando el número de estos llegare a cien, la cual Junta estaba integrada por el Alcalde y Regidores en ejercicio, los que hubieran cesado en la anterior renovación y el resto hasta completar el número expresado, por mayores contribuyentes sorteados entre número triple de los que habían de elegirse.

La ley 60 de las Cortes de 1817 y 18 mandó constituir las Juntas de Quinceña y Oncena en los pueblos cuyo número de vecinos llegase a 80 y a 50 respectivamente, dándoles una constitución análoga a la de las veintenas y disponiendo que los pueblos de menor vecindario continuaran funcionando en Concejo abierto.

Las facultades reconocidas a estos organismos eran las mismas que con anterioridad desempeñaban los Concejos y con posterioridad a su creación se les concede intervención para obrar en el Ayuntamiento en todos los negocios de transcendencia, como eran las insaculaciones, en la repoblación de montes, en la enajenación de bienes, en la formación de expedientes o arbitrios y en la autorización de gastos de importancia para obras públicas a cargo de los fondos municipales.

Vemos por lo dicho que la designación de los representantes de los Municipios navarros, estuvo, encomendada en todos los tiempos a los mismos pueblos sin intervención alguna de las autoridades superiores, salvo la facultad del Consejo real, Tribunal Supremo del Reino, para intervenir, en los recursos de apelación que se interpusieran bien fuera contra las infracciones legales cometidas en el acto de la insaculación o bien contra la capacidad de los elegidos.

La única intervención extraña que se nota en dicha función era la de los Jueces insaculadores, Abogados en ejercicio a quienes el Real Consejo comisionaba para designar y oír los testigos que habían de declarar respecto de las condiciones de los insaculados y resolver, por medio de sentencia respecto de todos los actos de la insaculación.

Las Cortes de 1828 y 29 en el prólogo de la ley 27 ya citada refiriéndose a estos funcionarios, decían que como frecuentemente no podían tener los conocimientos necesarios de las calidades de las personas, por ser de distinto pueblo, con la mejor intención cometían errores e injusticias que eran un semillero de enemistades y discordias que se perpetuaban en las familias a pro-

porción que se repetían las insaculaciones por cuyo motivo suprimieron para en adelante su intervención.

Es cierto que en la designación de los Alcaldes era frecuente dar intervención a la Corona que realizaba el nombramiento a propuesta de los pueblos, pero no hay que olvidar que los Alcaldes, por aquellos tiempos, eran los administradores de la justicia en la localidad y la función judicial siempre fue considerada como uno de los atributos inherentes a la Corona. Aun así había muchos pueblos que para evitar toda injerencia extraña en la Administración de los pueblos, prohibían en sus estatutos particulares a los Alcaldes influir con su voto en la decisión de los asuntos administrativos concediéndole únicamente la presidencia de los Ayuntamientos, como sucedía entre otros Municipios en Pamplona, Estella y Tudela.

Donde se manifiesta de una manera clara la aspiración de los Municipios navarros a mantener su libertad de acción, es en lo tocante al manejo y administración de sus bienes.

Las Ordenanzas de 1547 que antes hemos mencionado no establecen en este punto ninguna restricción. Únicamente limitan la libertad de los Regimientos en los que se refiere a la facultad de verificar repartimientos o derramas en los pueblos, determinando que por cosas útiles y necesarias podían repartir a falta de bienes propios, sin necesidad de permiso del Concejo, hasta diez y ocho ducados en las ciudades y buenas villas y hasta ocho solamente en los demás pueblos, exigiéndose también el permiso del Virrey o del Consejo, para pagar a los Comisionados de los pueblos dietas mayores que las establecidas en dichas Ordenanzas. En todo lo demás la libertad para disponer de los fondos comunes era completa con tal de sujetarse a las garantías, por cierto muy sabias, sencillas y prácticas, que las mismas Ordenanzas establecían para evitar toda defraudación.

El poder absoluto de los Monarcas castellanos dejó sentir también su influencia en Navarra, pues aunque las Cortes invocando la independencia reconocida al Reino en el pacto de incorporación a Castilla del año 1515, procuraron rechazar con entereza digna de admiración las invasiones de la Corona, no pudieron sustraerse por completo a las ideas dominantes en aquellos tiempos.

En lo que al orden municipal se refiere, la libertad de los Municipios en lo tocante al manejo de sus bienes se vió embarazada en el envío de los Jueces de residencia que eran Comisionados especiales enviados primero por el Virrey y más tarde por el Real Consejo, para inspeccionar la Administración de los municipios. Su misión debía concretarse según se expresa en la ley 5.^a del tit. 12, lib. 1.^o de la Nov. Recop. (año 1553) a «informarse cómo usan los oficiales de sus oficios y cómo administran justicia y si hacen vejación, cohechos, compositores y baraterías, y que visiten los libros de cuentas y propios de los pueblos y vagos y en qué se gasta y que les hagan alcance de lo mal gastado».

Mas abusando de sus facultades se mezclaban en asuntos que no les competían, como eran según expresión de las mismas Cortes, «en visitar los Registros de los Escribanos procediendo contra ellos, no habiendo parte quejante;

y en Judicatorias del Alcalde ordinario y en pesos y medidas, caminos y puertos y otras cosas».

Las Cortes de Sangüesa del año 1561, refiriéndose a este sistema de inspección decían: «se ha visto por experiencia notoria, que han sido mucho más las costas y daños que han recibido las Repúblicas y los residenciados en ellas, así en los salarios que han llevado los dichos Jueces a los pueblos y Oficiales de los Regimientos; como en los exhortos y pleitos que de ellos han sucedido, que el provecho que ha redundado a los dichos Concejos en su gobierno, propios, rentas concejiles; tanto que todas las personas más competentes para el dicho gobierno procuran deseximir por las vías que puedan de no tener cargo alguno de ellos».

En términos parecidos y opuestos al sistema de residencias se expresaron siempre las Cortes como puede juzgarse examinando las leyes del título XII de la Novísima Recop. de Navarra que trata de las Residencias.

Para evitar tan enojosa tutela las Cortes del año 1604, pidieron que fuera suspendido el envío de los Jueces de residencia, ofreciendo en cambio presentar ante el Consejo las cuentas de los mismos; pero el Monarca, aceptando el ofrecimiento relativo a las cuentas, denegó la primera parte de la petición, quedando por tanto los pueblos sin conseguir lo que pretendían y con una nueva y gravosa obligación; la de rendir sus cuentas.

Y no era esto solo, sino que la tutoría del Consejo fue siendo tan insoportable que no podían los pueblos gastar cantidad alguna en obras públicas sin obtener el permiso de aquel Tribunal, dando lugar, como afirmaban las Cortes de 1701, a que se gastaran con frecuencia en la gestiones sumas considerables que importaban más que las obras, que trataban de realizar.

Mas las Cortes, tenaces en su empeño de reponer a los Municipios en su originaria libertad de acción para el manejo de sus bienes pudieron lograr primero por la ley 73, título 10, libro 1.º de la Novísima Recopilación, dictada después de tres réplicas sucesivas de las Cortes, que pudieran los pueblos gastar las cantidades necesarias para obras y reparos precisos sin la aprobación del Consejo, siempre que dichas obras fueran autorizadas por tres vecinos delegados por dicho Tribunal entre seis de los insaculados para los servicios municipales; y más tarde por la ley 64 de 1743 que se suspendiera el envío de los Jueces de residencia.

Las Cortes de 1828 y 29 dan otro paso muy importante en favor de la libertad de los municipios.

Dictaron a ese fin la ley 25 que trata de la administración de los propios y rentas de los pueblos. Basta leer el prólogo o exposición de la misma para convencerse de que el ánimo de las Cortes fue el corregir las intromisiones abusivas del Real Concejo en los asuntos municipales y a este efecto concretando en su última parte el pensamiento en que los preceptos de la ley se inspiran, dice literalmente: «Al paso que restablece en las Repúblicas la libre administración y manejo que les corresponde, se establecen varias restricciones en la precisión de dar cuentas al Real Consejo y obtener permisos y habilitaciones en

ciertos casos y circunstancias para que no puedan abusar si acaso entran en el Ayuntamiento algunos sujetos que no llenen sus deberes con toda exactitud correspondiente». Estas restricciones son la necesidad de pedir el permiso del Real Consejo para realizar obras cuyo coste exceda de doscientos duros en las Ciudades y Buenas villas y de cien en los demás pueblos cuando dichas obras se realicen a costa de propios y rentas y para gastar con el mismo objeto más de cien duros del ramo de expedientes (artículos 12 y 17), para imponer censos sobre los propios y rentas, enajenarlos o gravarlos de cualquier otro modo y para formar expedientes o arbitrios y cargar sobre ellos.

También quedaban los pueblos en la obligación de rendir anualmente cuentas al Real Consejo; salvo los que estuvieren exentos de esta obligación por sus privilegios especiales, cuyo número ascendía próximamente a un centenar.

En todo lo demás la libertad de los Ayuntamientos para la administración de sus bienes era amplísima, dando intervención a las Veintenas, Quincenas u Oncenas, como la representación más genuina del Municipio, en todos los asuntos de mayor importancia, en la forma prevenida por las leyes.

Gozaban los Municipios navarros de la misma libertad en cuanto al nombramiento de sus empleados, siendo fundamentales en la materia las leyes 66, tit. 10, lib. 1.º de la Nov. Recop. (año 1617) donde se refiere al Alcalde y Regidores de cada pueblo la facultad de hacer conducción de Médicos, cirujanos y maestros de Gramática y de Escuela de leer, escribir y contar, sin juntar Concejo, ni tomar voto de los vecinos, por un trienio a excepción de los pueblos en que hubiera costumbre de que tales nombramientos se verificaran por el voto de los vecinos en Concejo abierto y la 32 de las Cortes de 1794 al 97 que, ratificando dicha facultad, prohíbe a las minorías recurrir en alzada contra las resoluciones de la mayor parte, en todo lo concerniente al nombramiento de los indicados profesores y demás asalariados de las repúblicas según frase textual de la ley.

Igualmente se hallaba encomendado a los Ayuntamientos y Juntas de Montes de los pueblos, la dirección gubernativa y económica de los montes y terrenos comunales exigiéndose la autorización de la Diputación, a cuya autoridad incumbía la dirección general de este ramo, para verificar cortas de árboles en terrenos demarcados por los pueblos para arbolado siempre que no fueran destinados al arreglo de caminos, puentes o edificios públicos, y para verificar roturas en los mismos terrenos (artículos 26 y 27 de la ley 26 de las Cortes de 1828 y 29). Exigíase también la conformidad del Real Concejo para la aprobación de las Ordenanzas para el gobierno y custodia de los campos cuya formación a tenor de lo prescrito en el número 2.º de la ley 110 de las Cortes de 1817 y 18 debía encomendarse a tres o cuatro propietarios designados por el Ayuntamiento, sometiéndose después a la aprobación de esta Corporación.

En materia de instrucción primaria, lo mismo que en todos los ramos de la administración municipal, las Cortes de 1828 y 29 realizaron una labor profunda.

Por la ley 22 dieron las bases para formalizar un completo plan de la enseñanza que fue desarrollado en el Reglamento dictado en cumplimiento del encargo de las mismas Cortes por la Junta Superior de educación con fecha 26 de marzo de 1831. En este Reglamento se confiere a los pueblos la facultad de verificar el nombramiento de los Maestros eligiéndolos de la terna propuesta por el Tribunal examinador cuando la provisión se efectuaba mediante oposición, y en los demás casos de la que formaban las Juntas subalternas de Instrucción que existían en todos los pueblos. Para las dotaciones se fijaban los sueldos mínimos con arreglo al vecindario de cada pueblo, sobre el cual los Ayuntamientos podían señalar el que estimaran conveniente.

En punto a la recaudación del contingente para el pago del donativo foral tenían los Ayuntamientos facultades propias muy importantes, puesto que una vez repartida por las Cortes la contribución entre los pueblos con arreglo al número de fuegos o vecinos quedaban los Ayuntamientos encargados de repartirla y cobrarla de los contribuyentes ajustándose para ello a sus respectivos catastros, siendo de notar que por mandato de la ley debían valerse en primer término de sus propios, rentas, expedientes y efectos vecinales y solamente, cuando estos no fueran suficientes para llenar el cupo, era cuando podían acudir al repartimiento vecinal en cuya operación intervenían las Juntas de Veintena.

Tal era a grandes rasgos la manera de funcionar de los Municipios navarros. Es de notar como en los tiempos de mayor absolutismo lograron nuestros Municipios conservar la libertad para su administración en grado superior a los del resto de España, valiéndose para ello del apoyo decidido que en todo tiempo les dispensaron las Cortes y cómo también fue aspiración constante de estas el limitar todo lo posible la intervención del Poder político en los negocios de los pueblos.

III

Llegamos al último período de la evolución legislativa del Derecho navarro.

La ley de 25 de octubre señala, como sabeis, el momento más culminante y más triste para la vida del pueblo vasco, toda vez que en virtud de la misma quedaron suprimidos nuestros fueros.

En lo que a la situación política de Navarra se refiere produjo dicha ley un cambio radical. Siendo como era un Reino independiente, anexionado a la Corona de Castilla según el texto de la ley 3 tit. 8.º lib. 1.º de la Nov. Recop. «por vía de unión egüe principal reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes como en jurisdicción y gobierno» fue transformada en una provincia española, perdiendo las instituciones fundamentales de su privativa constitución, que fueron sustituidas por la general del Estado español.

Sus Cortes dejaron de funcionar; desaparecieron asimismo los organismos judiciales privativos con todo el sistema procesal en el que se garantizaba

a los navarros que sus pleitos y causas habían de ser resueltos dentro del Reino y por sus propios Tribunales; también desaparecieron su libertad tributaria y la de prestación personal de quintas, lo mismo que sus aduanas; la Diputación del Reino, cuya misión principal era la de velar por la conservación y defensa del fuero, fue suprimida también; y a la vez que todo ello, quedaron sin efecto los derechos de sobre-carta, de promulgación y otros más que nuestras Cortes habían logrado en garantía de la integridad foral.

Dicha transformación se llevó a cabo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.º de la ley citada de 1839 por la de 16 de agosto de 1841 que constituye el estatuto foral vigente de Navarra.

Mucho y muy poco favorable podríamos decir respecto de la forma de dictarse esta ley, del carácter de la representación que ostentaban los Comisionados enviados por la Diputación de Navarra, del comportamiento que observaron con respecto a los demás representantes vascos que llevaron a Madrid igual comisión y sobre todo del contenido de la misma, pero no entra en nuestro propósito hablar ahora de estos interesantes extremos.

Solo hemos de notar que son sus preceptos tan ambiguos y deficientes que parece señalado el propósito de sus autores de regular un corto período de transición para someter de lleno al país a la igualdad legislativa del resto de España.

Lo único positivo que de ella queda en la actualidad son las exenciones económicas y tributarias que todos conoceis, aunque mermadas hoy por la implantación de algunos impuestos creados con posterioridad que callada y subrepticamente se han ido introduciendo.

En lo relativo al régimen municipal, quedó estipulado en dicha Ley que los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que regían o se adoptaren en lo sucesivo para toda la nación (artículo 5.º) y que las atribuciones de los mismos relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerían bajo la dependencia de la diputación, con arreglo a su legislación especial, quedando sometidos en todas las demás atribuciones a las leyes generales (artículos 6 y 7). La Diputación de Navarra, ejercería en adelante las atribuciones que correspondían con anterioridad a la Diputación del Reino y al Consejo de Navarra, cuyos organismos quedan extinguidos.

En diversas resoluciones oficiales se ha sentado como doctrina legal que la Diputación tiene sobre los Municipios navarros las más amplias facultades para intervenir en todos los actos de su administración, fundándose en que el artículo 6.º citado de la Ley del 41 somete a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales.

Semejante doctrina es a nuestro juicio de lo más peligrosa, inexacta y anti-foral.

Es peligrosa porque borrando la personalidad del Municipio pone su destino en manos de la Diputación; inexacta, porque si bien el precepto aludido

determina que las atribuciones de los Ayuntamientos navarros han de ejercerse bajo la dependencia de la Diputación, añade que han de serlo con arreglo a su legislación especial; de donde se deduce claramente que esta Corporación solamente podrá atribuirse las facultades que las leyes navarras le reconocen; y es antiformal, porque pugna según hemos visto con el espíritu y la tendencia de las leyes de nuestras Cortes.

Confirma nuestro criterio el artículo 10 de la propia ley del 41 en que se establece que «la Diputación provincial en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercía el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino y además las que siendo compatibles con estas tengan o tuvieran las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía», y según ha quedado expuesto ninguno de los organismos expresados ejercen sobre los Municipios semejante autoridad.

Lo que con ello quiso indicarse fue seguramente la autonomía de Navarra en este orden de la administración, de manera que sobre la actuación económico-administrativa de los Ayuntamientos no pudiera intervenir otra autoridad que la de la Diputación causando estado en la vía administrativa las resoluciones adoptadas por la misma, a diferencia de lo que ocurría en los demás Municipios españoles, que se hallaban sometidos a otros recursos superiores.

Pasando al examen del estado vigente de la administración municipal en lo que al principio de autonomía respecta podemos desde luego dejar sentado que se ha desviado considerablemente de los cauces trazados por nuestra legislación tradicional.

Para comprobar esta afirmación bastará que hagamos una ligera mención de las facultades que la Diputación ejerce en la actualidad en relación a la administración de los Municipios.

Por lo que toca a la vida propiamente económica no solamente corresponde a la Diputación revisar y aprobar los presupuestos anuales de los Ayuntamientos sino que autoriza en expediente separado cada uno de los impuestos o arbitrios que hayan de exigirse, examinando las condiciones que formulan los Ayuntamientos para su exacción y resolviendo en primera y única instancia, previo informe de dichas Corporaciones, las reclamaciones formuladas por los vecinos. Y no basta que la Diputación haya otorgado dichos arbitrios en un año para que puedan exigirse en el siguiente, sino que todos los años aunque las condiciones sean las mismas, necesitan obtener el permiso de la expresada Autoridad.

Se necesita igualmente la aprobación de la indicada Corporación para ejecutar cualquier transferencia de créditos dentro del presupuesto, para la contratación de toda clase de obras municipales, autorizando las subastas, previo el examen de las condiciones bajo las cuales hayan de realizarse.

De igual modo no pueden los Ayuntamientos sin permiso de la Diputación tomar dinero a préstamo, enajenar ni gravar los terrenos comunales ni

aun los que a título de sobrantes de la vía pública solicitan los vecinos con destino a edificaciones.

Interviene en el nombramiento de los facultativos municipales examinando las condiciones que estos fijan para la provisión de las vacantes, cuando dichas condiciones no se hallen previstas en los Reglamentos.

En el ramo de montes ningún acto pueden realizar los Ayuntamientos sin la sanción de la Diputación, siendo necesario su permiso para toda clase de aprovechamientos forestales ya sean éstos de carácter vecinal o de otra clase, verificándose por ella la marcación y entrega del monte, mediante las condiciones que tiene a buen establecer.

Todos los aprovechamientos comunales son también autorizados por la Diputación, aprobándose por la misma los condicionados para el arriendo de las yerbas, para el reparto, de parcelas comunales y demás que ocurra en los pueblos, con facultad para resolver, lo mismo que hemos dicho con los arbitrios, cuantas reclamaciones se formulen por los vecinos.

La concesión de aguas patrimoniales y ocupación de terrenos del común de los pueblos con servidumbres de corriente eléctrica, acueducto, etc., aunque se realizaran en primer término por los pueblos son también objeto de concesión de la Diputación.

Y finalmente la Diputación castiga por su propia Autoridad cuantas faltas se realizan en la ejecución de los aprovechamientos forestales, lo mismo que las referentes a cortas abusivas y roturos no autorizados del común, destinando a repoblaciones las cantidades que por estos conceptos recauda.

Sobre estas facultades tiene en general la de intervenir en alzada en toda clase de recursos que se promueven contra las resoluciones tomadas por los Ayuntamientos en los asuntos de la competencia foral, sin restricción ninguna que establezca los límites de su competencia, suspendiéndolos cuando lo estima conveniente.

Vemos por este ligero resumen que las atribuciones que la Diputación de Navarra ejerce sobre la administración de los Municipios son mucho más extensas que las reconocidas en las leyes de nuestras Cortes al Consejo Real y Diputación del Reino, que le fueron transmitidas ¿A qué obedece este cambio?

Para nosotros la explicación es muy sencilla. Obedece principalmente al olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional, y a la influencia de la legislación común.

La modificación foral efectuada por la Ley de 16 de agosto de 1841 en la constitución y funcionamiento de las Corporaciones municipales, causó un quebranto profundo en el sistema municipal navarro al dejarlo sometido a dos distintas legislaciones: la de Navarra en cuanto regula el ejercicio de las atribuciones económico-administrativas de los Ayuntamientos y la general del Estado para todo lo relativo al desempeño de las demás atribuciones y al modo de constituirse.

La dificultad por otra parte en determinar cuáles son las funciones económico-administrativas de los Ayuntamientos que la expresada ley dejó sujetas al régimen foral, ha sido causa de que el Estado, dando a dicho precepto una interpretación restringida, haya tratado de extender todo lo más posible la aplicación de las leyes generales.

De aquí nace que el derecho municipal navarro haya recibido una influencia marcada del general español.

Por otro lado, conforme las leyes dadas por nuestras Cortes han ido perdiendo su eficacia por la acción del tiempo, ha ido dictando la Diputación para suplir su deficiencia las disposiciones complementarias que ha estimado conveniente.

Al realizar esta labor en vez de tomar como base los preceptos de las leyes navarras completándolas en la forma necesaria para atender a las nuevas necesidades, se ha inspirado la Diputación la mayor parte de las veces en los principios dominantes de la legislación general, y como estos en lo tocante a la cuestión autonómica han sido esencialmente centralistas, centralistas también han sido las Disposiciones de la Diputación.

Un ejemplo de ello, entre otros muchísimos que pudieran citarse, nos da la Circular de 4 de enero del año 1843.

Ordenaba por ella la Diputación a todos los pueblos invocando lo preceptuado en los artículos 30 y 43 de la Ley de 3 de Febrero de 1823, que remitieran a la misma sus presupuestos y cuentas, sin advertir que solamente el citar dichos preceptos, en punto que se hallaba sometido al régimen foral, constituía un grave contrafuero, mucho más cuando por ellos se atribuía facultades que no le correspondían.

Hay que advertir que las primeras Diputaciones que se constituyeron después de la modificación foral, como la que dictó esta Circular, fueron las que más se distinguieron por su despego hacia el régimen antiguo, debido sin duda a que se hallaban integradas por partidos del régimen constitucional entonces triunfante, que se inclinaban hacia la política unitaria española.

Lo mismo que en punto a la autonomía, sucede en los demás órdenes de la administración municipal. La influencia de dos distintas legislaciones ejercida en la forma que se ha consignado, sin una adaptación sistemática y ordenada, ha sido causa de que subsista en Navarra un estado de derecho confuso e imperfecto, dando lugar a que haya constituidos organismos como son, por ejemplo, las Juntas de Veintena y las de Presupuestos y Cuentas que responden a un solo pensamiento del legislador, siendo imposible deslindar en la práctica las facultades que a cada una corresponden.

Volviendo al objeto de nuestro estudio debe hacerse constar que si la excesiva intervención de la Diputación que hemos señalado en las funciones municipales, no ha producido hasta ahora funestos efectos en la vida de los pueblos, ha sido por la buena fe y recta intención que, dicho sea con orgullo, ha dominado siempre en nuestra Corporación foral, cuyos actos solo se ha inspirado en el bien de los pueblos.

Más aunque así sea, no es conveniente a nuestro juicio que tal estado de cosas subsista, no solamente porque se halla en pugna con la naturaleza propia del Municipio y los dictados del derecho foral, sino también porque la Diputación puede torcer su conducta, abusando de su omnímodo poder con grave perjuicio para los pueblos.

Razones de orden práctico aconsejan lo mismo, puesto que la necesidad de acudir a la Diputación para ejecutar los actos más insignificantes de la administración municipal, ha de embarazar forzosamente la gestión de los Ayuntamientos y por otra parte, la misma Diputación ante la necesidad de ocuparse de la multitud de negocios municipales que ante la misma se promueven no puede dedicar la atención necesaria a los asuntos de interés general ya de por sí graves y complicados.

No se crea, por esto, que somos partidarios de recabar para los Municipios navarros una autonomía tan amplia, que les permita obrar con absoluta independencia.

Cierto que la honradez acrisolada tanto de los Concejales como de los funcionarios que intervienen en la vida municipal, en lo cual estriba principalmente el éxito de nuestra administración, permitiría poner en sus manos, sin recelos de ninguna especie, el manejo de los intereses municipales, pero esa garantía no puede estimarse suficiente en el terreno de los principios. No basta que la administración pública sea honrada sino que pueda demostrarse que lo es. La buena fé no tiene valor tratándose de negocios públicos.

Además, cuando un pueblo tiene la suficiente cultura para formar juicio de los problemas que afectan a la municipalidad, puede ponerse en sus manos sin temor, la resolución de esos problemas en la seguridad de que nadie mejor que el mismo Municipio ha de resolverlos. Pero cuando se encuentran Municipios como son la mayor parte de los de Navarra, compuestos por gentes de escasa ilustración y cuyos recursos no les permiten asesorarse de personas competentes, no hay más remedio, por su propio bien, que tenerlos sometidos, a una prudente tutela. Y la tutela que a la Diputación corresponde dentro de los límites que señala su legislación privativa, lejos de ser mal mirada por los mismos Municipios, es bien recibida y con frecuencia solicitada por ellos mismos, pues al ver que dicha Autoridad sanciona sus actos, encuentra una garantía en su recto proceder.

De todo lo expuesto deducimos como consecuencias finales:

1.º Que el régimen municipal de Navarra exige una revisión profunda, para que evitando la confusión producida por la concurrencia de dos legislaciones distintas, se organice en conjunto bajo un pensamiento común, tomando como punto de partida para realizar esta labor el derecho municipal vigente a la promulgación de la Ley paccionada de 16 de Agosto de 1841, con las modificaciones necesarias, para atender a las necesidades de los tiempos actuales.

2.º Que en dicha reforma deben formularse de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de auto-

mía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación, a los asuntos de interés capital para la vida del Municipio como son los referentes a la enajenación y gravamen de los bienes comunales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados en forma general, etc, etc., y a aquellos otros actos que afecten un interés general y público como el fomento y conservación de los Montes, exigiendo en los demás casos el exacto cumplimiento de la ley, sin perjuicio de que dicha intervención se extienda a otros actos de la vida municipal cuando sean los mismos Municipios quienes lo soliciten.